

ITEM ITEM I
TEM ITEM IT
EM ITEM ITE

revista de ciencias humanas

5

UNIVERSIDAD DE ALICANTE

I T E M
REVISTA DE CIENCIAS HUMANAS

Con la colaboración de la
Caja de Ahorros de Alicante y Murcia

número 5

año 1981

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Sumario

E. Matarredona Coll: <i>Evolución demográfica del Alto Vinalopó</i>	7
J. Uroz Sáez: <i>Sobre la sociedad edetana</i>	21
R. Ramos Fernández: <i>Aspectos culturales de la Alcudia de Elche - Ensayo de interpretación arqueológica</i>	39
J. M. del Estal: <i>Singular relevancia del "Castrum d' Alacant" a tenor de una provisión real inédita de Pedro IV de Aragón</i>	51
R. M. Blasco Martínez: <i>Los protocolos notariales en la provincia de Alicante. Primera aproximación a un problema</i>	65
J. L. Román del Cerro: <i>La significación de los morfemas de tiempo. Hacia una reconstrucción de la estructura temporal</i>	81
L. Alpera Leiva: <i>Cap a una interpretació sociolingüística i semàntica dels problemes d'interferències i de substitucions lèxiques en el valencià meridional</i>	93
J. M. Tortosa: <i>Lengua y desarrollo: algunas relaciones</i>	107
R. Alemany Ferrer: <i>Un antecedente olvidado de Antonio de Nebrija: La obra lexicográfica de Alonso de Palencia</i>	119
I. Mateo: <i>La entropía como metáfora en V. de Thomas Pynchón</i>	133
J. Asensi Sabater: <i>Introducción al régimen autonómico de la Constitución Española de 1978</i>	151
R. Medina Rubio: <i>Nueva izquierda y tecnocracia en recuerdo de Herbert Marcuse y Rudi Dutschke</i>	173
M. J. Bono Guardiola: <i>Rafael Altamira: Ideario pedagógico de un humanista liberal</i>	185
M. Maragón Maestre: <i>Comentario de libros recibidos</i>	197

I T E M Revista de Ciencias Humanas.

Director: Antonio Gil Olcina y Manuel Moragón Maestre; Subdirector: Juan Luis Román del Cerro; Redactor Jefe: Manuel Oliver Narbona; Administrador: Jaime Crespo Giner; Consejo de Redacción: Emilio Feliu, José Uroz, Rafael Navarro, Enrique Giménez, Mario Martínez, Enrique Rubio, María José Bono, Francisco Gimeno, M. A. Lozano.

Correspondencia, suscripciones, reseñas y distribución

I T E M. Facultad de Filosofía y Letras de Alicante.

Suscripción anual.

España: 200 Ptas. Extranjero: 300 Ptas.

Número suelto:

España: 125 Ptas. Extranjero: 150 Ptas.

INTRODUCCION AL REGIMEN AUTONOMICO DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978.

José ASENSI SABATER.

Universidad de Alicante.

El presente trabajo trata de situar la configuración autonómica del Estado, establecida por la Constitución de 1978, en el marco más amplio de las experiencias de descentralización política en Europa. Tras la crítica de las categorías tradicionales de formas jurídicas de Estado, se plantea el estudio de nuestro régimen de autonomías como un proceso federalizador y en este sentido, se analizan críticamente algunos elementos y mecanismos constitucionales que pueden objetivamente obstaculizar tal proceso.

Son ya numerosos los trabajos que en los últimos tiempos se han venido publicando en relación con el tema de las autonomías y de modo especial, a partir de la iniciación del proceso constituyente. Buena parte de los comentarios y estudios que, en un futuro próximo, suscitará sin duda la Constitución Española de 1978, estarán dirigidos al tratamiento específico de la organización de las autonomías, la apertura del proceso autonómico y al estudio de los órganos e instituciones de las Comunidades Autónomas, sus competencias y sus funciones.

De alguna manera, parece que se ha pasado de una fase en la que el tema autonómico estaba rodeado de una carga fundamentalmente política, a una segunda, sobre todo a partir de la aprobación de la Constitución, donde se ha impuesto la preocupación jurídico-política, esto es, el estudio del acoplamiento jurídico de las nuevas instituciones, el acotamiento del campo de negociación en orden a la elaboración y aprobación de los futuros Estatutos de Autonomía, y en fin, todos los problemas derivados de la puesta en marcha de una de las piezas quizás más delicadas de todo el ensamblaje constitucional.

No es propósito de este trabajo ensayar una explicación convincente acerca de los motivos de la polarización jurídica del tema. A mi juicio convendría tener presente, de una manera general, las consecuencias de la quiebra de legitimación que supuso la aprobación, mediante referéndum de la Ley para la Reforma Política y la apertura del proceso constituyente. Más allá de la superada dialéctica reforma/ruptura, la aprobación de la Ley para la Reforma Política implicó la sustitución del principio legitimador del Régimen anterior por otro nuevo, basado en dos ejes primordiales: en el orden político general, la implantación del principio democrático de legitimación del poder, y en relación con la organización territorial del Estado, la aceptación del principio autonómico (1).

Es preciso añadir enseguida que el desenvolvimiento de estos dos principios se llevó a cabo dentro del marco de la legalidad existente con anterioridad, de manera tal, que las insuficiencias y limitaciones del proceso, por lo que respecta concretamente a la organización autonómica, se ha visto profundamente afectada por este punto de partida. En este sentido, la aprobación de la Constitución de 1978 ha supuesto la sincronización de la legalidad y la legitimidad en el sistema político español. Aparentemente al menos, en el punto de unión de la Constitución, la nueva legitimidad se ha proyectado sobre todo el bloque legal y la legalidad ha quedado, a su vez, decisivamente legitimada.

1.— LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y EL CASO ESPAÑOL. PLANTEAMIENTO.

La descentralización política no es un fenómeno reciente entre nosotros. Casi puede hablarse de la existencia de una ley no escrita, consistente en la proclividad por la descentralización política y que ha presidido inexorablemente los períodos democráticos y progresistas de la historia política española. Así aconteció entre 1808 y 1868 e, igualmente en las dos breves experiencias republicanas. A esta ley no ha podido sustraerse tampoco el proceso político de transformación democrática que se inició con el fin de la dictadura.

En la actualidad, sin embargo, el escenario donde se está produciendo el fenómeno de la descentralización política no abarca únicamente al caso español sino a un conjunto de países de nuestra área política y cultural. Es un fenómeno mucho más amplio y distinto del que hubo en otras épocas de la historia constitucional

española y está representado por la generalizada tendencia de las democracias pluralistas europeas a abandonar el unitarismo centralista sustituyéndolo por un modelo político ampliamente "descentralizado". Los ejemplos que sirven de ilustración a este hecho son muy significativos. Italia, primer Estado que, tras la segunda gran guerra, configura en la Constitución de 1947 un Régimen regionalizado. En Italia (2), por diversos motivos y en particular, por la dinámica política de su sistema de partidos, sólo a partir de 1970 ha puesto en marcha el régimen de autonomías regionales que prevee, para las Regiones con Estatuto Especial, una amplia autonomía política. Bélgica, el Reino Unido y últimamente Portugal, son también casos elocuentes. En Bélgica (3), aunque el núcleo más llamativo del problema sea el lingüístico, tanto el presente como el futuro apuntan hacia una articulación jurídico política más amplia de la realidad pluralista belga, a partir, sobre todo de la Reforma Constitucional realizada en el período 1967-1971 y las Leyes de 15 de Julio de 1970 y 1 de Agosto de 1947 que suponen un intento de articulación de los problemas lingüísticos y culturales de las dos primeras comunidades belgas con fórmulas de regionalización territorial. En el Reino Unido (4), la Ley de Devolución de Poderes a Escocia, anuncia tras el expresivo título de la Ley, el paso definitivo hacia la creación de niveles de decisión política que desbordan los límites, por otra parte amplios, hasta ahora vigentes en la patria del "Self-government". Francia, prototipo de Estado fuertemente centralizado, comienza también, a partir de la Ley de Regionalización de 1972, a abandonar los rigores de este esquema y abordar, aunque tímidamente por ahora, la solución de las diferentes demandas anticentralistas que se están produciendo en su interior.

La mera constatación de este hecho debería advertirnos, por un lado, sobre la conveniencia de no considerar aisladamente los supuestos en que hoy se expresa en España el afán políticamente descentralizador, sino más bien, relacionarlo con un fenómeno que afecta, en general, a la capacidad de respuesta en este orden de las democracias pluralistas. Pero, por otro lado, y sin perder de vista esta dimensión profunda del problema, hay que tener presente que las demandas autonomistas en España están consistentemente entrelazadas con la persistencia de diferentes problemas nacionales no resueltos en nuestra pasada historia. No es extraño pues, que la integración de las demandas nacionalistas expresadas antes y durante el proceso constituyente, se haya producido de forma altamente contradictoria

y desigual: si de un lado, ha predominado el consensualismo y la actitud negociadora, como en el caso de Cataluña, de otro se han seguido manteniendo actitudes nacionalistas-radicales, como en el caso de Euzkadi.

La singularidad de la cuestión nacional española hace, en todo caso, difícilmente viables tanto las soluciones prestadas de otros ordenamientos constitucionales extranjeros, como aquéllas que se limiten a repetir las fórmulas experimentadas en el pasado.

2.— EL REGIMEN AUTONOMICO Y EL PROBLEMA DE LAS FORMAS JURIDICAS DE ESTADO.

La caracterización del Estado constitucional español como un Estado Autonómico, no equivale a elevar esta categoría al rango que han disfrutado hasta ahora en la doctrina las formas jurídicas de Estado admitidas tradicionalmente, como el Estado Unitario o el Estado Federal. Conviene, en este sentido, efectuar una triple consideración.

En primer lugar, una aproximación realista al funcionamiento de un Régimen autonómico debe comenzar por liberarse todo lo posible de la carga de conceptos que, como el clásico de soberanía, aún perviven rebosantes de connotaciones políticas absolutas y exclusivas. El movimiento federalista planteó, en su día, más allá de las infructuosas polémicas de escuela, su radical resistencia a ser entendido en base a este criterio. En la actualidad, la profunda corriente de "descentralización y autonomía" que está afectando a regímenes políticos que poseen una forma de Estado unitaria, ha terminado por relegar definitivamente el dogma de la soberanía en su formulación tradicional, considerándose escasamente operativo para dar cuenta de las nuevas realidades. Desde un punto de vista jurídico-político, un sistema constitucional no descansa en el poder soberano sino en el poder constituyente. Es la Constitución la que, en definitiva, determina la fórmula de distribución territorial de los poderes en el interior de los Estados.

Por otro lado, la frontera delimitadora de las dos principales categorías doctrinales de formas jurídicas de Estado, esto es, el unitario con más o menos grado de descentralización y el federal, tiende a difuminarse ante la presencia de regímenes (el Español de 1931, el italiano de 1947, etc.), que combinan, en su articulación política interna, elementos de ambos.

En este punto, la doctrina constitucionalista y iuspublicista está muy dividida. Parte de ella (Burdeau, Mazziotti, Biscaretti, Raneletti) considera que estos nuevos regímenes son ejemplo de estados unitarios que poseen una amplia descentralización. Otros autores como Prelot, los sitúan dentro del modelo federal. Otros, en fin, como Ambrosini, sostienen la idea de que constituyen una realidad jurídica específica calificándola de *Estado Regional* (5).

A mi modo de ver, mantener esta polémica no haría sino reconducir la discusión teórica por cauces de alguna manera superados. Probablemente, la cuestión esencial no estriba ya en la preocupación por asignar a estos regímenes una categoría jurídico-política específica, porque ello implica entre otras razones, entrar de lleno en una perspectiva estática de la realidad política. El legislador constitucional español ha preferido no establecer en el texto una definición teórica de la forma jurídica de Estado, huyendo de innovaciones en este campo que han sido duramente criticadas, como la del "Estado integral" de la II República y pensando, tal vez, que no era esta su tarea.

Por último, tampoco creo que sea posible hablar de un modelo regional (Estado Regional) genéricamente aplicable. El modelo regional, presentado como *tertius genus*, ha sido el fruto de la reflexión teórica extraído, por lo demás, de los escasos ejemplos habidos en el Derecho Constitucional comparado. El primer caso fue, sin duda, el de la II República Española (6), cuya influencia en la Constitución italiana de 1947 es notoria. Y el régimen italiano constituye, en la actualidad, el principal ejemplo del cual se han inferido la mayor parte de los elementos del llamado Estado Regional. Ciertamente, la profundización en el concepto de "Estado Regional" ha facilitado y fomentado el estudio comparado de diferentes regímenes con instituciones jurídicas homólogas y que reúnen algunas o todas las características siguientes: 1) Relevancia Constitucional de los territorios autónomos. 2) Existencia de un Estatuto propio de tales territorios regulador de su organización y funcionamiento. 3) Facultad de impugnación en vía autónoma y ante los órganos constitucionales competentes de la ley estatal que invada la esfera de competencia de las entidades autónomas. Y 4) Cuadro de competencias legislativas. Este es, en todo caso, el mérito más destacado de los estudios basados en el modelo regional. Pero, al mismo tiempo resulta excesivamente esquemático e incompleto para aplicarlo al profuso movimiento de descentralización política al que hemos aludido someramente con anterioridad y que adopta configuraciones muy concretas y variadas.

Estos regímenes, que integran entre sus principios de organización política el principio autonómico, son difícilmente subsumibles bajo un sólo común denominador. Son en definitiva, regímenes que se ven obligados, a causa de las condiciones concretas de su situación interna y/o por la necesidad de dar una salida institucional a las demandas de unidades políticas histórica y culturalmente diferenciadas, a avanzar fórmulas de descentralización política que den solución a los problemas de este tipo que se presentan en las sociedades avanzadas. Y es justamente en la especificidad de cada caso de donde hay que partir, si se pretende encontrar la peculiaridad del régimen elegido y ejercitar la crítica de las instituciones que no se ajusten a estos presupuestos de realidad.

Así pues, en España, las propuestas de regionalización al estilo italiano, propugnadas por el ala más conservadora de los constituyentes, fueron consideradas como insuficientes y limitadas para las restantes fuerzas políticas y para el conjunto de las "nacionalidades y regiones". Paralelamente, la opción por una organización federal del Estado habría encontrado importantes resistencias intra y extra-parlamentarias, dada la identificación "federalismo-cantonismo-desintegración de la unidad de España" que goza de un innegable arraigo entre los sectores conservadores y simplemente centralistas y el ejército.

El resultado final a que se ha llegado, que es específico y dista por igual del regionalismo italiano como del federalismo doctrinario fue el resultado de un pacto político, reflejo de la correlación de fuerzas parlamentarias, y tiene como característica destacada el hecho de constituir un marco institucional concebido como punto de partida para la iniciación de procesos autonómicos de las "nacionalidades y regiones", cuya culminación debe producirse plenamente en el futuro.

Parece pues, preferible, situarnos en una perspectiva tal que nos permita describir y analizar el proceso seguido por un régimen político concreto a partir del desenvolvimiento de las fórmulas de distribución territorial del poder establecidas en la Constitución y en conexión con la praxis de las fuerzas políticas impulsoras o detractoras de la autonomía y la "federalización". Aquí el auténtico problema, como ya señalara Friedrich (7), consiste en saber si está o no en marcha un proceso federalizador y si la estructura constitucional, a medida de su funcionamiento, va facilitando, o por el contrario, impidiendo, los cambios requeridos.

Naturalmente, sólo en el tiempo se podrá juzgar definitivamente si la Constitución española de 1978 va a favorecer esta dinámica. Pero, en cualquier caso, es posible adelantar algunas consideraciones sobre determinados elementos ya instalados en el texto constitucional y que inducen a pensar a que, en principio, el legislador constitucional ha tratado con extremada cautela el fenómeno autonómico y aspira, en cierta medida, a que el proceso resulte perfectamente controlado. Las páginas que siguen a continuación van dedicadas a exponer y criticar estos aspectos.

3.— AUTONOMIA Y SOBERANIA.

Creo que gran parte de los problemas que plantea la organización autónoma del Estado van a tener que ser explicados en base a una consideración clara del concepto de soberanía y al uso que se ha hecho de él en el momento constituyente. Cabría preguntarse, ante todo, sobre la idoneidad del "soberano constitucional" (8) que sirvió de base a todo el edificio constitucional, aunque una aproximación a una respuesta de este tipo rebasaría los límites del presente trabajo.

En lo que concierne a las relaciones teóricas de estos dos conceptos, hay que señalar que el concepto de soberanía, en su sentido más clásico, ha seguido jugando un importante papel como idea-fuerza en los debates constitucionales donde se sustanció la forma de Estado. Baste recordar que la formulación del artículo 1 de la Constitución donde se recoge el principio de la soberanía, sufrió algunos cambios, aparentemente imperceptibles pero sustanciales, a partir del anteproyecto del 5 de Enero. En el Texto redactado por la Ponencia constitucional se decía:

“(1.3)

Los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía”.

En los proyectos aprobados por el Congreso, el Senado y por la Comisión Mixta, así como en el texto definitivo, se ha pasado a una explicación tajante del principio de *soberanía nacional* en el sentido que tradicionalmente ha servido para dar base a la forma jurídica y política del Estado Unitario:

“(1.2)

La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado”.

Resulta evidente y claramente se deduce de los debates parlamentarios, que la idea de *soberanía nacional* ha cumplido la función de límite y oposición a la de *autonomía*. Bien es verdad que sólo difícilmente puede advertirse esta conclusión teniendo en cuenta la defensa de las posiciones política de los grupos parlamentarios mayoritarios o del grupo comunista. Fueron precisamente los grupos minoritarios (AP, PNV, abertzales, y en cierta medida, la minoría catalana), los que extrajeron las consecuencias más radicales del principio proclamado de soberanía nacional, aunque en las direcciones diametralmente opuestas.

Para AP, la Soberanía de la Nación Española está por encima de cualquier otro poder y en esa medida, las instituciones autonómicas reciben sus atribuciones en virtud del poder soberano y dentro de los límites del Estado, que es la expresión institucional de la soberanía. Para los grupos nacionalistas, en mayor o mejor grado, era precisamente este sentido excluyente de soberanía nacional lo que hacía incompatible a ésta con los nacionalismos periféricos y con el principio mismo de autodeterminación de las nacionalidades. La enmienda a este artículo, presentada por el Diputado vasco Letamendía Belzunce (4), decía:

“...Los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo componen en los que reside la soberanía”.

La redacción de esta enmienda, según el diputado vasco, apuntaba a una estructura confederal del Estado Español, es decir, a una estructura en la que los *poderes originarios* residieran en los pueblos y los pueblos hiciesen dejación de la soberanía al Estado Español...” el hecho de que la redacción del número 2 del art. 1 otorgue en exclusiva la soberanía nacional al pueblo español no es un mero problema semántico; tiene su plasmación en el proyecto de Constitución. Según este proyecto de Constitución, los entes autónomos, entes a los que nosotros consideramos pueblos y otorgamos el principio originario de soberanía (1)”.

Para el grupo parlamentario de UCD, en palabras de Arias-Salgado, la nacionalidad no puede ser fundamento de un proceso de

independencia atentatorio a la unidad de España..." sino sólo un derecho a tener un *régimen de autonomía*: "no es ni puede ser el fundamento para legitimar una autoridad soberana, porque la soberanía es patrimonio exclusivo de la nación española" (10). Los socialistas, por su parte, intentaron zanjar la polémica presentando diferentes propuestas para hacer desaparecer el adjetivo "nacional" del concepto de soberanía. Morodo, por el grupo mixto defendió una enmienda en este sentido, subsumida posteriormente en la presentada por el grupo de Socialistes de Catalunya que decía: "la soberanía reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado" (11).

La votación final fue favorable al grupo parlamentario del Gobierno con el apoyo de AP, pero hay que dejar constancia de que la posición socialista tampoco despejaba la incógnita de la naturaleza del soberano constitucional y sobre todo, sus consecuencias respecto del tema de las autonomías.

Interpretado el texto constitucional de manera sistemática, es claro que la *soberanía nacional* y sus corolarios (Nación, Estado, Unidad) disfruta de una absoluta preeminencia sobre la autonomía, según fórmula consagrada en el artículo 2. de la Constitución, el cual como es sabido, parte del principio de que la unidad de la Nación es fundamento de la Constitución, mientras que la autonomía es un derecho reconocido y garantizado:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

Algunas de las consecuencias que se derivan de la concreta articulación jurídico-política de la soberanía y la autonomía, por vía de ejemplo, son:

a) *Primacía del derecho emanado de los poderes centrales sobre el derecho de las instituciones autónomas.*

Quiere ello decir que, si bien la coordinación de las diferentes fuentes de producción jurídica se realizará mediante un sistema de reparto de competencias establecido en la Constitución y completado por los propios Estatutos de Autonomía que en el futuro sean aprobados, el derecho del "Estado" prevalecerá sobre el de las Comunidades Autónomas en caso de conflicto y en determinadas condiciones.

Creo que el tema tiene un cierto interés político, aparte de su importancia estrictamente jurídica. Vamos a asistir probablemente a la apertura de un período caracterizado por la vigencia de un *sistema legislativo plural*, basado en la existencia de fuentes de producción jurídica diversificadas que, si en ciertas ocasiones podrá resultar armónico, en otras, al reflejar tal sistema legislativo plural intereses distintos, e incluso, contradictorios, puede plantear sin duda problemas de dificultosa solución jurídica y de cierta trascendencia política. Del lado de quien se incline la balanza en el supuesto de conflicto de competencia será sumamente significativo en orden a valorar el alcance y los límites reales de la autonomía. Junto a ello cabría también apuntar —porque no es posible que nos detengamos ahora en este punto— el problema de la aplicación de los principios interpretativos generales en este tipo de supuestos.

Un buen ejemplo de lo dicho, aunque no el único, puede proporcionarlo el art. 149.3 de la Constitución:

“... ”

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, *cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto*, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

b) *El derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones”, como derecho de contenido político, aparece confuso en la Constitución.*

Hay efectivamente, un planteamiento claro que diferencia la descentralización administrativa de la autonomía política. Desde un punto de vista formal, la diferencia entre los dos principios de organización se ha concretado en la índole o naturaleza jurídica de los actos que, dentro de la esfera de competencia respectiva, pueden dictar los órganos descentralizados y los órganos con autonomía política. Desde este ángulo, los órganos de descentralización tienen simplemente una competencia administrativa, lo que se

traduce en actos que no rebasan este nivel de legalidad formal; no así los órganos autónomos, que pueden dictar normas jurídicas con valor de ley formal. Pero este criterio resultaría insuficiente por sí solo teniendo en cuenta que la posibilidad de dictar leyes en sentido formal puede estar sometida a condiciones tales (o bien, producirse dentro de un marco muy estricto de procedencia estatal) que muy difícilmente cabría hablar de un poder de decisión autónomo. Desde otra perspectiva, la autonomía, como proceso, aparece justamente en el lado contrario de la descentralización. Esta última presupone siempre la existencia de un ente descentralizado, el Estado en este caso, que busca una relativa flexibilidad en la toma de decisiones a partir de diferentes escalones administrativos, pero manteniendo sustancialmente la naturaleza unitaria de su organización. Descentralización va, por así decirlo, de arriba a abajo. La autonomía política, por el contrario, sigue en cierto modo un proceso inverso y supone la existencia de poderes originarios, o cuasi originarios de orden distinto del de los poderes centrales. Significa, en última instancia, que ciertos niveles de decisión pertenecen por derecho propio a las Comunidades Autónomas y que, por tanto, el Estado no otorga ese poder sino que se limita a reconocerlo.

Pues bien, este segundo sentido no aparece del todo transparente en el texto constitucional español si comparamos la proclamación solemne del derecho a la autonomía del art. 2 con su desarrollo articulado del Título VIII de la Constitución. Por contra, en diversas ocasiones aparece tratado el derecho a la autonomía, no como un derecho en sentido estricto, sino como mera *posibilidad autonómica* (cfr. arts. 148.1, 149.3). En relación con esta idea vale la pena detenerse brevemente en la siguiente cuestión:

El derecho a la autonomía debe ser obviamente algo más que su simple proclamación (art. 2) o constituir el enunciado de un principio general de la Constitución. Como todo derecho, debe estar formado por un haz de facultades jurídicas y tener un objeto propio. Parte de esas facultades, reconocidas por la Constitución, están dirigidas a la iniciación del proceso autonómico (cfr. arts. 143, 146, 151, Dispos. transt. 1., 3., 4., 5.,) que, en función de los distintos supuestos, viene regulada en los artículos 143, 146, y 151 y las disposiciones transitorias citadas. Pero el objeto de la autonomía significa esencialmente la asunción de competencias propias en un determinado círculo de materias. Y esto, que está asegurado para las Comunidades con "Autonomía Plena", no lo está para las Comunidades de régimen común (12), es decir, aque-

llas que sigan el procedimiento establecido en el art. 143. En tal caso, dispone dicho artículo:

"El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes para su *tramitación como ley*".

La tramitación de ciertos Estatutos como proyectos de Ley, según el texto constitucional, podría implicar la posibilidad de alterar o modificar el contenido del Estatuto tanto por lo que se refiere al nivel de competencias que la Comunidad Autónoma puede asumir (cfr. 148) como al círculo de materias sobre las que aquéllas recaen. Cabe, no obstante, otra interpretación más favorable al desarrollo del principio autonómico, lo que no hace sino confirmar la escasa transparencia con que ha sido concebido el derecho a la autonomía en el texto constitucional (13).

c) Por último, el régimen de autonomías de la Constitución española, en consecuencia con la preeminencia del principio general de soberanía nacional, establece un mecanismo de control de última instancia respecto de las Comunidades Autónomas que actúa como *última ratio* o como cierre de seguridad del sistema. El art. 155 de la Constitución establece que si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuara de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno "previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, y en caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá optar las medidas necesarias para obligar a aquellas al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general".

En la interpretación del mencionado precepto, la dificultad principal estriba en determinar qué debe entenderse por "todas las medidas necesarias" y por "interés general". De las primeras deben excluirse, en todo caso, por congruencia con otros preceptos constitucionales, las establecidas en el artículo 55 relativo a la suspensión de los derechos y libertades y la declaración de los estados de excepción y sitio.

En este aspecto, la Constitución Española no ha ido tan lejos como la italiana que, para supuestos parecidos, prevee incluso la disolución del Consejo Regional:

“...cuando realice actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley o cuando no acate la invitación del Gobierno a sustituir la Junta o el Presidente que haya cometido análogos actos o violaciones”.

Pero la inconcreción de qué clase de medidas puede el Gobierno central tomar en estos casos, contribuye a mantener la duda sobre la seguridad política y jurídica de las instituciones autonómicas, máxime cuando como veremos a continuación, el control de este tipo de intervenciones está a cargo de una Cámara Senatorial que no refleja exactamente la composición autonómica del Estado.

4.— LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. EL ESTADO Y EL PODER CENTRAL.

Hemos señalado que, en los regímenes autonómicos, la expresión jurídica de la autonomía de los territorios integrados en el Estado no debe ser el mero reflejo de una técnica de descentralización de funciones o competencias estatales, sino que debe consistir en la asunción de competencias jurídico-políticas propias y claramente delimitadas en virtud de un sistema de distribución de competencias.

Este haz de competencias propias se concreta básicamente en la *capacidad normativa* de las Comunidades Autónomas y más exactamente en la potestad de las instituciones de las Comunidades Autónomas de dictar normas jurídicas con valor de ley formal.

La solución está ampliamente admitida en los regímenes autonómicos europeos. En Gran Bretaña, la autonomía en trance de concederse a Escocia, a partir del Libro Blanco sobre devolución de poderes a Escocia, presentado en el año 1976 por el Gabinete Británico al Parlamento, significa ante todo “la creación de instituciones, tanto administrativas como políticas”, es decir, la aparición de “nuevos organismos democráticos encargados de ampliar funciones de Gobierno, elegidos directamente y responsables ante el pueblo escocés o galés”. Por lo que a Escocia se refiere, la auto-

nomía comprende la potestad de aprobar las leyes en un amplio campo de materias. En Italia, la capacidad normativa de las Regiones está proclamada en la Constitución (cfr. art. 117 de la Constitución de 1947) y desarrollada en las leyes de 17 de Febrero de 1968 y la Ley sobre medidas financieras de 16 de Mayo de 1970. La capacidad normativa se atribuye en Italia no sólo a las Regiones con Estatuto Especial, sino a las que siguen el Régimen Común. En Bélgica, después de la Reforma constitucional última, se atribuye a los dos Consejos Culturales respectivos de las tres comunidades lingüísticas (francesa, flamenca y alemana) la capacidad de regular por decreto con fuerza de ley en el ámbito territorial correspondiente, las materias educativas y culturales más importantes. (14)

La potestad legislativa de las Regiones con Estatuto estaba también expresamente reconocida en la Constitución Española de 1931, si bien con ciertas limitaciones.

El régimen previsto en la Constitución de 1978 es, sin embargo, mucho más complejo y no asegura para todas las Comunidades Autónomas la potestad legislativa en todos los grados en que puede manifestarse la competencia legislativa, y permite, sin embargo que algunas Comunidades Autónomas puedan quedar desprovistas del grado mínimo en el ejercicio de tales competencias.

La doctrina ha distinguido entre tres tipos básicos de competencias legislativas en el marco del reparto "vertical" de competencias entre los poderes centrales y los territorios autónomos. Estos tres tipos básicos son: 1) competencia exclusiva, esto es, materias que sólo pueden ser reguladas por leyes dimanantes de las instituciones autónomas, 2) *competencia legislativa complementaria*, que se ejerce sobre materias ya reguladas por leyes de bases del Estado, y 3) *competencia legislativa integrativa* que debe circunscribirse a regular materias, ya establecidas por una ley estatal, de forma subsidiaria mediante la promulgación de normas de actuación e integración.

Partiendo de esta clasificación de competencias legislativas, la cuestión de si las Comunidades Autónomas de autonomía plena pueden asumir la potestad legislativa exclusiva es un punto controvertido. La Constitución, mientras establece claramente que el poder central tiene la competencia exclusiva sobre un conjunto amplio de materias (cfr. art. 149.1) no predica de las Comunidades Autónomas la misma condición, puesto que en el art. 148 se habla de que las "Comunidades Autónomas *podrán asumir competencias* en las siguientes materias", competencias éstas que no necesariamente

deben alcanzar el grado máximo de competencia exclusiva. Queda pues, como único punto claro, que las Comunidades Autónomas de autonomía plena dispondrán de la competencia legislativa complementaria y en su caso, la integrativa. En el caso de esta clase de comunidades, el art. 152 prevee la existencia de las instituciones que harán posible el ejercicio de la potestad legislativa, como la *Asamblea Legislativa* (art. 152.1).

Las Comunidades Autónomas de Autonomía limitada, por el contrario, no tienen asegurada constitucionalmente la potestad legislativa. De ahí que se haya hablado, incluso por un miembro de la Ponencia Constitucional de que, para las "Regiones", lo que se establece es un régimen de descentralización administrativa pero no un régimen de autonomía. En efecto, como ya hemos indicado antes, la aprobación del Estatuto de Autonomía elaborado por estas Regiones, se hará mediante ley tramitada por en las Cortes, con las consecuencias que ello implica, en cualquier caso, al voto de ratificación" previsto para las Comunidades de autonomía plena. (cfr. art. 151.2.4). Por otro lado, la fórmula ambigua con que ha quedado finalmente redactado en último párrafo del art. 148 contribuye a crear la sensación de inseguridad a este respecto, dejándolo todo a la negociación.

5. Hay a lo largo de la Constitución una significativa confusión, a la que hemos aludido de pasada con anterioridad y que conviene ahora plantear aisladamente, entre lo que se entiende por *Estado* y por *poder central*. La confusión entre estas dos cosas es la fuente, a su vez, de ciertas incongruencias teóricas que desembocan ineludiblemente en el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado.

En efecto, tanto en las organizaciones políticas federales como en las autonómicas, el Estado considerado como estado-sujeto, debe ser algo distinto de las instituciones centrales, del poder central. En un régimen autonómico, el Estado debe abarcar y contener el principio de organización autónoma como expresión de la *división territorial del poder político*.

Pero en el texto constitucional, poder central y Estado se confunden, puesto que prima la consideración del Estado como expresión institucional de la *soberanía nacional* a la que ya hemos aludido. De esta manera, cuando la Constitución se refiere a las competencias propias atribuidas al poder central en virtud del sistema de reparto de competencias establecido en los artículos 148 y siguientes, toma a éste por el Estado (cfr. arts. 149.1,2.,3., 150.1., 2.,3. etc.).

De esta manera, el diseño constitucional parece considerar a las organizaciones autónomas como algo añadido y no consustancial al hecho mismo del Estado, considerando en algunos preceptos la autonomía de las Nacionalidades y Regiones como una variedad más de autonomía que es también propia de Provincias o municipios generales de la organización territorial del Estado, establece:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyen. Todas estas *entidades* gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Cuando lo cierto es que las autonomías de las Nacionalidades y regiones no es meramente administrativa, como la de los municipios y Provincias, sino política e implica instituciones de autogobierno. Por otro lado, la organización de las Comunidades Autónomas, a diferencia de la organización municipal y provincial, no está destinada a servir a la actividad descentralizada de las funciones estatales.

Particularmente, la ausencia de un reflejo de la composición autonómica del Estado se hace notar en la composición de dos órganos fundamentales del Estado que, por la naturaleza de sus funciones, deberían claramente recoger. Me refiero a la composición del Senado y a la del Tribunal Constitucional.

a) El Senado, según establece el art. 69.1, es la Cámara de representación territorial. Sin embargo la composición de este órgano, que ha sufrido diversas modificaciones a lo largo del proceso constituyente, ha quedado definitivamente configurado como una cámara de representación de las provincias (cfr. 69.2). Las Comunidades Autónomas constituidas podrán designar un senador y uno más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (cfr. 69.5), con lo que, básicamente no se altera la decisiva presencia provincial en la Cámara Alta, que ella misma, ha contribuido a autopotenciar, cuando intervino en la elaboración del Proyecto Constitucional.

El peso electoral de numerosas provincias con un pequeño número de electores en relación con las más pobladas va a ser un mecanismo importante para contrarrestar el peso político presumiblemente más progresista de la Cámara Baja, sin aportar, a cambio una representación adecuada de la realidad política de las nacionalidades y Regiones. Junto a ello, a incomprensiblemente, ciertas

funciones que debería haber asumido la Cámara senatorial en tanto que cámara de representación territorial, han quedado en manos del control del Congreso. Cabe destacar, entre estas últimas, el importante trámite de la aprobación de los Estatutos de Autonomía, de régimen común (cfr. 146), pues siendo necesario que la ley que apruebe los Estatutos de Autonomía sea una *Ley orgánica*, la Constitución requiere que este tipo de leyes sean aprobadas por la mayoría absoluta del Congreso, bastando la simple en el Senado. (cfr. arts. 81.1 y 2.).

b) Por lo que se refiere al Tribunal Constitucional, las importantes funciones que el Tribunal ejerce en relación con temas que afectan a la realidad jurídico-política de las Comunidades Autónomas, no ha encontrado tampoco un adecuado reflejo en la composición del Alto Tribunal (15).

En efecto, entre otras atribuciones, el Tribunal Constitucional es el encargado del control de constitucionalidad de las disposiciones normativas dictadas por las instituciones de las Comunidades Autónomas (cfr. 161.1), así como de resolver los conflictos de competencia entre el "*Estado*" y las comunidades autónomas (cfr. 161.c). Junto a ello, asumirá la importante función práctica de suspender la vigencia de una norma o resolución aprobadas por las instituciones autonómicas e impugnadas por el Gobierno:

"El Gobierno —dispone el art. 161.2— podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses".

Siendo esto así, el reclutamiento de los miembros del Tribunal Constitucional induce a pensar que ha sido concebido más bien como un órgano del *poder central* que como un órgano del Estado autonómico. Según dispone el artículo 159 de la Constitución, de los doce componentes del Tribunal, cuatro serán elegidos por el Congreso, cuatro por el Senado y el resto, dos a propuesta del Gobierno y otros dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (cfr. 159.1). La presencia de las Comunidades autónomas es prácticamente nula.

6. Hasta aquí hemos señalado y criticado algunos elementos de la Constitución que, de alguna manera, pueden obstaculizar la tendencia hacia la "federalización" o dificultar la aplicación real de un auténtico sistema de autonomías. Son todos ellos mecanismos jurídicos que pueden ser utilizados de muchas formas, sobre todo teniendo en cuenta que uno de los rasgos característicos de nuestro sistema de autonomías es precisamente su falta de concreción técnico-jurídica pero, al mismo tiempo, su flexibilidad en el campo de la negociación política.

Pero falta considerar un último elemento, no estrictamente de orden constitucional, pero cuyo juego es completamente decisivo en la dinámica autonómica. Me refiere al *sistema de partidos* y concretamente, a la tensión que pueda establecerse entre las tendencias políticamente descentralizadoras y los intereses objetivamente propios de los partidos de ámbito nacional/estatal.

La influencia del sistema de partidos, la rigidez y flexibilidad de sus organizaciones, el ámbito regional, local o estatal de su actividad y en definitiva, la sincronización funcional entre la forma jurídica de Estado y la organización territorial de los partidos es, sin duda, uno de los temas de más interés entre los teóricos actuales del federalismo y organizaciones análogas. En este sentido, el ejemplo italiano, tan cercano a nosotros, debería ser tenido en cuenta a la hora de valorar la influencia del sistema de partidos en la puesta en marcha de las instituciones autonómicas.

En Italia la tesis del Estado Regional encontró su más ardiente defensor en la Democracia Cristiana que, después de la guerra, esperaba encontrar en el regionalismo una fórmula que pudiera contrarrestar la progresión de los partidos de izquierda (16). La tesis del PCI, fue inicialmente la contraria, por simétricas razones (17). Por su parte, los socialistas adoptaron una posición semejante a éstos, de clara oposición al reconocimiento a las regiones de un poder legislativo propio.

Estas posiciones cambiaron radicalmente tras las primeras elecciones que dieron la mayoría absoluta a la DC y, con ello, un cambio en su orientación estratégica respecto de las autonomías, aplazando por vías indirectas su puesta en práctica. Sólo los cambios producidos en la correlación de fuerzas, la pérdida de posiciones por la Democracia Cristiana y finalmente la formación de los Gobiernos de centro-izquierda, provocó a fines de la década de los sesenta —veinte años después de aprobarse la Constitución— la aprobación de las primeras leyes de relanzamiento regional. En el

caso italiano, a pesar de que la mayor responsabilidad en la demora de la puesta en práctica de las autonomías corresponda en gran medida a la Democracia Cristiana, tampoco están exentos de ella los otros dos partidos que protagonizan la vida política italiana, puesto que todos ellos se han movido con un extremo oportunismo en este terreno en función de las posiciones de los otros.

Algo semejante ocurrió en España durante la II República. En la actualidad, resulta claro que la descentralización política y territorial del poder puede entrar en una situación de conflictividad objetiva con los partidos políticos de ámbito nacional/estatal "en la medida en que los objetivos perseguidos por estas fuerzas políticas dependen, en su consecución, de la capacidad organizativa y del grado de competitividad que las mismas logren alcanzar. De ahí que dichos partidos se vean objetivamente inclinados, no sólo a concentrar la dirección partidista, sino además a propiciar el *escenario político más adecuado* para su confrontación con las restantes fuerzas, perspectiva en la que la tendencia redistributiva puede encontrar un fuerte freno en la valoración positiva de un poder central en la que ya se tiene un importante acceso, bien porque se esté en el Gobierno, bien porque desde la oposición se participe de un modo sustancial en la conformación de la voluntad estatal". (18)

Este problema afecta por igual a todos los partidos del arco parlamentario de ámbito nacional/estatal. Pero junto a ello, cabe apuntar también otra particularidad de nuestro régimen constitucional, en relación con el juego del sistema de partidos, que probablemente va a operar como un obstáculo de cara a la interrelación política entre los partidos políticos y la organización autonómica del Estado. Me refiere a los problemas derivados del Régimen parlamentario y la necesidad de partidos responsables, capaces de sostener con los votos de sus diputados a Gobiernos únicos o de coalición. Este problema se obvia claramente en las organizaciones políticas de base federal o autonómica que poseen un régimen presidencialista porque, en tales casos, el Gobierno no es responsable políticamente ante el Parlamento o la Asamblea. Pero plantea ciertos inconvenientes en las formas de gobierno parlamentarias donde el juego Gobierno-Oposición se da sobre el supuesto de mayorías responsables. Este es el caso del Canadá, Suiza o Alemania Federal, donde la tendencia que se observa, sobre todo en este último país, es una agudización de la centralización de las decisiones políticas

a lo que junto con otros factores, ha colaborado su régimen parlamentario y la necesidad de partidos de funcionamiento más o menos rígido (19). En el caso español, es una razón más para concluir que tampoco el actual sistema de partidos, exceptuando los de ámbito regional o nacional, es el más adecuado para priorizar la actualización rápida y plena del sistema de autonomías.

NOTAS

- (1) Sobre el tema legalidad/legitimidad en el proceso de transformación democrática en España, vide. Sotelo, J. Ponencia del mismo título presentada a las IV Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional de Valencia. Octubre de 1978. Universidad Libre de Berlín.
- (2) La literatura jurídico-política sobre el regionalismo italiano es extensísima. Entre las obras más recientes, cabe destacar: GIZZI, E. *Manuale de Diritto Regionales*, ed. Giuffré, Milán, 1972. FERRARI, P., *Les Régions italiennes*, "Dossier Thémis" PUF, 1972, conbibliografía seleccionada. LA BARBERA, G. *Diritto Pubblico Regionnale*, Vol. 1 Ed. Giuffré, milán, 1973. ARGULLOL, E. *La vía italiana a la autonomía regional*, IEAL, Madrid 1977. Una aportación clásica es el trabajo de AMBROSINI, G., que presidió el Comité de los diez al cual la Comisión encargada de la redacción de la Constitución confió la misión de estudiar el problema regional: *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato, dall'autonomia regionale*, en *Rivista di Diritto Pubblico*", 1933. Entre los autores españoles es obligada la referencia a FERRANDO BADIA, J. *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos. Madrid 1978., con abundantes referencias bibliográficas.
- (3) Vide. TINDEMANS, L. *Bélgica regionalizada. Paso del Estado—Nación al Estado plurinacional*, en "Noticias de Bélgica", núm. 143, Agosto-Septiembre 1972, Ministerio de Asuntos Exteriores, del Comercio Exterior y de la cooperación al desarrollo. HERRERO DE MIÑON *Entorno al conflicto lingüístico en Bélgica*, núm. 50 R.A.P. VAN IMPE, H. *La Belgique sous une constitution révisée*, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, Mras-Avril 1976. SENELLE, R. *La révision de la Constitution 1967-1971*, "Noticias de Bélgica, núm. 136-137, Enero-Febrero-Marzo, 1972.
- (4) La "devolution" a Escocia y Gales es la más reciente experiencia autonómica. Sus líneas maestras se recogen en el Libro Blanco presentado al Parlamento por el Gobierno Laborista el 27 de Noviembre de 1975, en el que cristalizan; las ideas expuestas con anterioridad a raíz del

capital informe de la KILBRANDON Comisión sobre la reforma de la Constitución. Vide. FERNANDEZ, T. R., *Aspectos institucionales del Regionalismo*, en "Las autonomías regionales, Vol. 1, Informe al Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977. El documento *Our Chaning democracy. Devolution to Scotland and Wales* HMSO. Ha sido recogido parcialmente en versión española, en el núm. 169 de "Documentación administrativa".

- (5) Vide. BURDEAU, G. "*Traité de la Science Politique*". II. págs. 314 y ss. MAZZIOTTI, M. *Studi sulla potestà legislativa*, Mialno 1961, págs. 9-10 y ss. BISCARETTI DIMRFFIA, *Diritto costituzionale*, hay traducción al castellano, en Tecnos, Madrid. PRELOT, M. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 5. ed. Dalloz, París 1972, págs. 229-231. AMBROSINI, *Ob. cit.*
- (6) Sobre el regionalismo en la II República, vide. PEREZ SERRANO, N. "*La Constitución Española*". *Antecedentes. Texto. Comentarios*. Madrid 1942. ROYO, S. *El Estado Integral* en Revista de Derecho Público, núm. 45, Septiembre 1935. MIRKINE-GUETZEVEITCH, B. "*La nouvelle Constitution espagnole*", CL, París 1932, especialmente, págs. 129 y ss. Un análisis reciente, MARTIN RETORTILLO, *La experiencia de los estatutos de autonomía en la II República Española*, en el volumen Caspe: Un Estatuto de Autonomía para Aragón, Alcrudo, Ed. Zaragoza, 1977. LINDE PANIAGUA, E. *La ideología regionalista*, en *Las autonomías regionales*, Citado, Madrid, 1977.
- (7) FRIEDRICH C. J. *Constitutional Government and Democracy*. Theory and practice in Europe and America. Trad. al castellano en IEP, Madrid 1975. págs. 390 y ss.
- (8) Vide. Ponencia presentada por VILAS NOGUEIRA, G. "*El soberano constitucional*", a las IV Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional. cit.
- (9) LETAMENDIA BELZUNCE, vide. Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas, 11 de Mayo de 1978, núm. 64. La enmienda la retiró en beneficio de la presentada por el PNV en los siguientes términos: "La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado Español. La solidaridad entre sus pueblos. El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran. Y el derecho a la autodeterminación de éstas últimas".
- (10) ARIAS SALGADO, R. *ibídem*. 12 de Mayo, de 1978, núm. 66.
- (11) BARRERA COSTA, MORODO, Enmienda presentada por Socialistes de Catalunya, *ibídem*, núm. 66.
- (12) La tipología aquí utilizada, Autonomías Plenas y Autonomías limitadas y/o provisionales, se corresponde con las Nacionalidades y Regiones, de las que habla el art. 2. de la Constitución, por más que determinadas "regiones" puedan alcanzar rápidamente niveles altos de autonomía. El texto constitucional llama Comunidades Autónomas a lo que son, en realidad, dos regímenes distintos que a su vez, pueden encontrarse en diversas situaciones procedimentales. Como quiera que a lo largo de la

Constitución la referencia a las Comunidades Autónomas es unívoca mientras que, por otro lado, su diferenciación jurídico política está explícitamente establecida, esta ambigüedad puede contribuir a crear más de un problema de orden interpretativo respecto de las competencias atribuidas por la Constitución a los órganos centrales del Estado y las correspondientes a las Comunidades Autónomas.

- (13) Sobre otra posible interpretación. Vide. ASENSI SABATER J. *la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, Ed, MOLAS I. *El sistema de competencias según el Proyecto de Constitución, ambas en IV Jornadas, cit.*
- (14) *Our Chaning democracy*, Ob. cit. pág. 4 núm. 14. Las materias aludidas son: Administración local; sanidad; trabajo y seguridad social; educación, ciencia y artes: vivienda; planeamiento urbanístico y medio ambiente; carreteras, transporte; desarrollo e industria; recursos naturales; Derecho Civil y Penal; Turismo.
Sobre Bélgica, vide. SENELLE ob. cit., Las materias que los Consejos culturales pueden regular son: Enseñanza, obligación escolar, estructuras de la enseñanza, diplomas, subsidios, salarios y normas de población escolar; cooperación cultural internacional así como el empleo de lenguas en las materias administrativas en la enseñanza de los establecimientos creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos y las relaciones entre los patronos y trabajadores, arts. 32. bis y 59 bis. En Italia, la Constitución enumera expresamente las materias de competencia regional (art. 117) pero existe una presunción de competencias a favor de la potestad legislativa estatal, y el Estado será competente en todas aquellas materias no expresamente atribuidas a la Región. Vide. VIRGA, P/ *La Regione y Diritto Costituzionale*, Ed. Giuffré, 1976.
- (15) Sobre el Tribunal Constitucional, vide. Ponencias presentadas al Symposium sobre garantías Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978. Octubre.
- (16) TOMAS RAMON FERNANDEZ, Cit. Págs. 328 y 329.
- (17) En particular, merece atención la resolución aprobada por el PCI en su V Congreso de 1946. "Preocupado por defender y realizar la unidad política y moral de la nación, el Partido Comunista se opone a toda forma de organización federal del Estado, pues ve en ella un peligro para la unidad tan difícilmente adquirida". Ref. T. R. FERNANDEZ, ob., cit.
- (18) TRUJILLO, G. El Estado federo-regional según el proyecto de Constitución. Ponencia presentada a las II Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Universidad de la Laguna, 1978.
- (19) Sobre el sistema de partidos y su influencia en las organizaciones autonómicas, la bibliografía es extensa y reciente. Véase, Macmahon, A. W. *Federalism: Nature and Emergent*. N. Y. Ruseell. Excelente colección de artículos sobre la teoría y la práctica del federalismo en Estados Unidos y Europa. Diversos estudios han puesto de relieve que la existencia de un sistema de partidos no centralizado es, quizás, el elemento más importante para el mantenimiento de la no centralización del Estado.